

# PENYELESAIAN KERUGIAN KEUANGAN NEGARA

Henny Juliani\*

## Abstract

*In order to implement governance and development to realize people prosperity, Government us bestowed authority to manage public finance. The authority is classified as administrative authority and treasury authority. The authority on public finance management belonged to the government gives consequence to account on implementation of public finance management. Hence every behavior effecting public finance loss have to be accounted jurisdictionally. Those above mention undergird paper of "Legal Aspect of Public finance Loss Solutions". Government's behaviors comprise in managing and accounting public finance, comprises the authorities as to manage and to account the public finance management are obtained as attributed and delegated based on legality and discretion. In implementing its authority, there is a risk to abuse the authority as well as illegal behaviors accordingly they may causes public finance loss. Hence the illegal behaviors causing public finance loss have to be accounted legally.*

**Kata Kunci :** Kerugian, Keuangan Negara

Dalam suatu negara hukum modern dikenal adanya konsep negara kesejahteraan (welfare state).. Dalam konsep negara kesejahteraan, pemerintah ditempatkan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, artinya pemenuhan kesejahteraan rakyat merupakan kewajiban pemerintah. Oleh karena itu negara dan pemerintah terlibat secara aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan.

Demikian pula halnya di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan negara juga bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat. Hal tersebut tercermin dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian maka penyelenggaraan pemerintahan negara harus mengedepankan kepada pemenuhan kesejahteraan rakyat sehingga tujuan negara tersebut dapat tercapai

Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara akan menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara tersebut diatur dalam

Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, maka telah diundangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum keuangan negara yang meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi, maupun asas-asas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara antara lain:

- a. akuntabilitas berorientasi pada hasil
- b. profesionalitas
- c. proporsionalitas
- d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara
- e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara. Hal tersebut

\* Henny Juliani, SH., M.Hum adalah staf pengajar pada Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang



ditindak lanjuti dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditetapkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Demikian pula halnya dengan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara maka dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga diatur siapa saja yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN maupun peraturan daerah tentang APBD. Sebagai konsekuensinya maka undang-undang tersebut mengatur mengenai sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pejabat yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/perda tentang APBD.

Kerugian keuangan negara/daerah dapat terjadi sebagai akibat dari adanya tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang yang dilakukan oleh bendahara, pegawai negeri bukan bendahara atau pejabat lain. Hal tersebut diatur dalam Pasal 59 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selain itu kerugian terhadap keuangan negara dapat pula terjadi karena pemenuhan rumusan tindak pidana korupsi seperti antara lain diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Pengertian tindak pidana korupsi menurut Pasal 2 adalah setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Sedangkan Pasal 3 merumuskan tindak pidana korupsi adalah setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka tulisan ini akan membahas hal-hal yang berhubungan dengan aspek hukum terhadap penyelesaian kerugian

keuangan negara, yang merupakan landasan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga tujuan negara untuk menyejahterakan kehidupan rakyatnya dapat tercapai.

### Wewenang Pengelolaan Keuangan negara

Menurut M. Ichwan seperti dikutip oleh W. Riawan Tjandra, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.<sup>1</sup>

Keuangan negara sesungguhnya mempunyai arti luas, yaitu di samping meliputi milik negara atau kekayaan negara yang bukan semata-mata terdiri dari semua hak, juga meliputi semua kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut baru dapat dinilai dengan uang apabila dilaksanakan. Sehingga rumusan pengertian keuangan negara menurut Syamsi sebagaimana dikutip oleh Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik uang maupun barang) yang menjadi kekayaan negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.<sup>2</sup>

Adapun yang dimaksud dengan keuangan negara menurut Pasal 1 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan hak dan kewajiban tersebut.

Menurut Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dalam penjelasan ditegaskan bahwa pengelolaan yang dimaksud mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

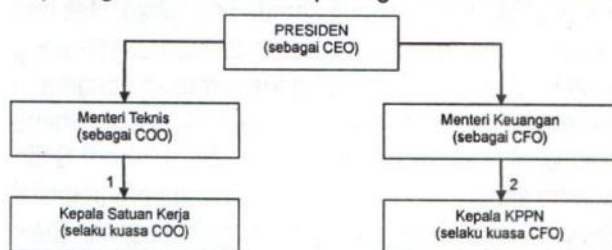
Sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara maupun Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka presiden selaku kepala pemerintahan memegang

1 M. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006) halaman 1

2 Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) halaman 1



kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum (administratif) dan kewenangan yang bersifat khusus (kebendaharaan). Kewenangan tersebut untuk selanjutnya dikuasakan kepada menteri selaku pembantunya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia. Sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Selanjutnya menteri-menteri tersebut dapat mendelegasikan wewenangnya kepada pejabat-pejabat di bawahnya. Hal tersebut dapat digambarkan skema pada gambar di bawah ini.



1. Pendelegasian kewenangan pelaksanaan program
2. Pendelegasian kewenangan perbendaharaan

**Gambar : Pendelegasian Kewenangan dalam Pelaksanaan Anggaran Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004**

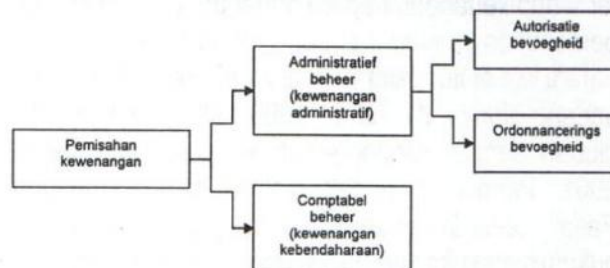
Sesuai dengan prinsip tersebut kementerian keuangan berwenang dan bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara merumuskan bahwa Konsekuensi pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (check and balance) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif dengan pemegang kewenangan kebendaharaan. Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada

kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada Kementerian Keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi kewenangan untuk melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran. Di lain pihak, Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dan pejabat lainnya yang ditunjuk sebagai Kuasa Bendahara Umum Negara bukanlah sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut.

Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme checks and balances serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Untuk lebih jelasnya maka pembagian/pemisahan kewenangan dalam pelaksanaan anggaran negara dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



**Gambar 2. Pemisahan Kewenangan menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004**

Menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>3</sup>

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang

<sup>3</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2003) halaman 72



diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. HD. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan
- b. delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c. mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya<sup>4</sup>

Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat NM Spelt dan JBJM ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori, yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Ada kebebasan kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk tidak menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi. Berdasarkan pengertian ini Philipus M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi, yaitu: pertama, kewenangan untuk memutus secara mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vege norm*).<sup>5</sup>

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, diskresi diperlukan sebagai pelengkap asas legalitas yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Pada diskresi bebas undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut, pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif, dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif.<sup>6</sup>

Unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan yang dikemukakan oleh Muhsan adalah sebagai berikut:

- a. perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai perlengkapan pemerintahan (*berstuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri
- b. perbuatan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan
- c. perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi
- d. perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat

Perbuatan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara tersebut diperoleh karena dipenuhinya asas legalitas sehingga Pemerintah/Presiden memperoleh wewenang secara atribusi yang kemudian didelegasikan kepada menteri teknis maupun menteri keuangan dalam pengelolaan keuangan negara. Di sisi lain, Pemerintah dapat pula menggunakan kewenangan diskresi baik bebas maupun terikat untuk mencapai tujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan demi kepentingan negara maupun rakyat.

### **Pertanggungjawaban dan Penegakan Hukum dalam Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara**

Dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan, yang secara yuridis dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan tindakan hukum tertentu, menimbulkan pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut.<sup>7</sup>

Menurut Suwoto dalam Ridwan HR, pengertian tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga,

4 Ibid halaman 74

5 Ridwan HR: halaman 79-80

6 Prajudi Atmosudirdjo, Hukum administrasi negara, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981) halaman 83

7 Ridwan HR, op cit halaman 253



apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.<sup>8</sup>

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN diatur dalam Pasal 30 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:

Ketentuan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 53, Pasal 54, dan Pasal 55 Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:

Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Berdasarkan uraian di atas maka dalam pengelolaan keuangan negara yang sudah dilaksanakan Pemerintah, mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkannya karena pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan dimana secara yuridis jabatan tersebut selalu dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban.

Pemerintah dapat melakukan perbuatan hukum di bidang hukum publik maupun hukum perdata. Dengan demikian maka apabila Pemerintah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*) juga tidak dipermasalahkan apakah yang dilanggar itu peraturan hukum publik ataupun peraturan hukum perdata.

Kriteria perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara diatur dalam pasal 34 dan 35 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang meliputi perbuatan:

- penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan, kebijakan dimaksud tercermin pada manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program
- penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan
- pelanggaran hukum atau melalaikan kewajiban.

Perbuatan pemerintah dapat menimbulkan kerugian negara tersebut lebih jelas dapat dilihat pada

ketentuan pasal 34 dan Pasal 35 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara lebih lanjut mengatur mengenai penyelesaian kerugian keuangan negara, antara lain diatur dalam Pasal 59, Pasal 62 dan Pasal 64 sebagai berikut:

Pasal 59

- (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/ satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

Pasal 62

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, Badan Pemeriksa Keuangan menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.

Pasal 64

- (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.



(2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administrasi atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan.

Perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara dengan pengenaan sanksi yang lebih memberatkan karena dipandang sebagai *extra ordinary crime* adalah tindak pidana korupsi. tindak pidana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) yang meliputi perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum. Dalam penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa perbuatan dengan secara melawan hukum adalah mencakup perbuatan melawan hukum secara formil maupun dalam arti materiil, yaitu meskipun perbuatan itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata "dapat" sebelum frasa "merugikan keuangan atau perekonomian negara" menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Melawan hukum secara yuridis berarti melakukan perbuatan yang dilarang perundang-undangan atau di luar kewenangan/hak atau bertindak bertentangan (*weder=teken*) dengan hukum.<sup>9</sup>

Perbuatan lain yang masuk kategori tindak pidana korupsi adalah menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan. Disini kewenangan itu memang ada pada seseorang (*legitimate*), namun disalahgunakan (*abuse of power*). Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 memperluas pengertian pegawai negeri sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 sebagai berikut:

Pegawai Negeri adalah meliputi:

- a. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang tentang Kepegawaian;
- b. pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
- c. orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- d. orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau
- e. orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Sedangkan yang dimaksud dengan pegawai negeri menurut Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 yang merupakan perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, Pasal 1 angka 1 adalah:

"Pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku"

Perbuatan melawan hukum materiil maupun penyalahgunaan wewenang menuntut adanya parameter yang jelas sehingga dapat diketahui perbuatan mana yang masuk yurisdiksi hukum administrasi (*maladministration*), hukum perdata (*onrecht matigedaad*) maupun hukum pidana (tindak pidana korupsi). Parameter yang digunakan dalam hukum administrasi negara dapat berupa asas-asas umum pemerintahan yang baik/layak, sedangkan parameter yang digunakan dalam hukum perdata adalah yang diatur dalam Pasal 1365 KUH perdata, yang berbunyi: "tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Sedangkan menurut Muladi sebagaimana dikutip oleh Nyoman Serikat Putra Jaya, parameter yang digunakan dalam hukum pidana adalah bahwa perbuatan-perbuatan tersebut harus pula mengandung elemen-elemen yang bernuansa kecurangan (*deceit*), manipulasi, penyesatan (*misrepresentation*), menyembunyian kenyataan (*concealment of facts*), pelanggaran kepercayaan (*breach of trust*) akal-akalan

<sup>9</sup> Nyoman Serikat Putra Jaya, Tinjauan tentang Teori Hukum Pidana dalam Penanganan kasus-kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Makalah Seminar Nasional Pelaksanaan dan Penerapan Hukum terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Semarang 27 April 2006, halaman 7



(*subterfuge*), atau pengelakan peraturan (*illegal circumvention*).<sup>10</sup>

Dalam negara hukum, setiap subjek hukum baik itu pemerintah maupun warga negara yang melanggar hukum yang tindakannya menimbulkan akibat hukum, maka subjek hukum tersebut harus mengembalikannya pada keadaan semula. Untuk dapat mewujudkan hal tersebut diperlukan adanya upaya penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal. Oleh karena itu keberhasilan penegakan hukum akan dipengaruhi hal-hal tersebut Soerjono Soekanto mengemukakan ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu:<sup>11</sup>

1. Faktor-hukumnya sendiri
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Nicolai dkk sebagaimana dikutip Ridwan HR, sarana penegakan hukum administrasi berisi (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan wewenang sanksi pemerintahan. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk melaksanakan kepatuhan.<sup>12</sup>

Dasar hukum tertinggi pengawasan adalah Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.

- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Ketentuan lebih lanjut yang mengatur pengawasan adalah Undang-undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Philipus M. Hadjon dalam HA Muin Fahmal menyatakan bahwa untuk penegakan hukum administrasi terdapat empat hal pokok yang berkaitan dengan penggunaan wewenang menerapkan hukum administrasi dan kaitannya dengan penggunaan wewenang penegakan hukum administrasi, yaitu:<sup>13</sup>

1. legitimasi, yaitu wewenang penegakan hukum administrasi dan wewenang pengawasan
2. instrumen yuridis, hal yang berkenaan dengan pemberian sanksi administratif
3. norma hukum administrasi, yaitu wewenang untuk dapat mempertimbangkan apakah wewenang yang ada itu digunakan atau tidak digunakan tentunya dengan alasan tertentu yang tidak secara nyata merugikan orang lain.
4. kumulasi sanksi, baik yang sifatnya eksternal maupun yang bersifat internal.

Sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas adalah antara lain:<sup>14</sup>

- a. *bestuursdwang* (paksaan pemerintahan)
- b. penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi)
- c. pengenaan denda administratif
- d. pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangson*)

Ditinjau dari segi sasarannya, dalam hukum administrasi dikenal dua jenis sanksi, yaitu sanksi reparatoir dan sanksi punitif. Sanksi reparatoir diartikan sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma, yang ditujukan untuk pengembalian pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum (*legale situatie*), dengan kata lain mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran, sedangkan sanksi punitif adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman (*straffen*) pada seseorang.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Ibid, halaman 8

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta: Rajawali Press, 1983) halaman 4-5

<sup>12</sup> Ridwan HR, op cit halaman 232

<sup>13</sup> HA Muin Fahmal, op cit halaman 37

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995), halaman 245

<sup>15</sup> Ridwan HR, op cit, halaman 235



Menurut Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, penerapan sanksi secara bersama-sama antara hukum administrasi dengan hukum lainnya dapat terjadi, yaitu kumulasi internal dan kumulasi eksternal. Kumulasi eksternal merupakan penerapan sanksi administrasi secara bersama-sama dengan sanksi lain seperti sanksi pidana atau sanksi perdata. Khusus untuk sanksi perdata, Pemerintah dapat menggunakannya dalam kapasitas sebagai badan hukum untuk mempertahankan hak-hak keperdataannya. Sanksi pidana dapat diterapkan bersama-sama dengan sanksi administratif, artinya tidak diterapkan prinsip *ne bis in idem* (secara harafiah, tidak dua kali mengenai hal yang sama, mengenai perkara yang sama tidak boleh disidangkan untuk kedua kalinya). Adapun kumulasi internal merupakan penerapan dua atau lebih sanksi administrasi secara bersama-sama.<sup>16</sup>

Oleh karena itu maka sebagai upaya penegakan hukum dalam penyelesaian kerugian negara dapat diterapkan kumulasi sanksi yaitu sanksi administratif, sanksi perdata yang berupa pembayaran ganti rugi maupun sanksi pidana yang berupa pidana penjara maupun denda.

### Penutup

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan umum, Pemerintah memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara. Wewenang tersebut diperoleh berdasarkan asas legalitas maupun diskresi, namun wewenang tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.
2. perbuatan melanggar/melawan hukum maupun penyalahgunaan wewenang yang dilakukan pemerintah/pejabat/pegawai dalam pengelolaan keuangan negara dapat mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara
3. upaya penegakan hukum dalam pengelolaan keuangan negara dilakukan melalui pengawasan/pemeriksaan maupun penerapan sanksi administratif, sanksi perdata, maupun sanksi pidana.

### DAFTAR PUSTAKA

- M. Riawan Tjandra, 2006, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia
- M. Subagio, 1981, *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press
- Nyoman Serikat Putra Jaya, 27 April 2006, *Tinjauan tentang Teori Hukum Pidana dalam Penanganan kasus-kasus Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Makalah Seminar Nasional Pelaksanaan dan Penerapan Hukum terhadap Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Semarang
- Philipus M. Hadjon, dkk, 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press
- Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, 2003, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

<sup>16</sup> Ibid, halaman 236 – 237